

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Bevezetés az alkotmányjogba

Alapfogalmak



Szerkesztette:
GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA
HALÁSZ IVÁN

Dialóg Campus

BEVEZETÉS AZ ALKOTMÁNYJOGBA

Alapfogalmak

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Sorozatszerkesztők
Kiss György és Kis Norbert

BEVEZETÉS AZ ALKOTMÁNYJOGBA

Alapfogalmak

Szerkesztette:
Gárdos-Orosz Fruzsina és Halász Iván

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Cserny Ákos
Erdős Csaba
Gárdos-Orosz Fruzsina
Halász Iván
Horváth Attila
Jakab András
Orbán Balázs András
Schweitzer Gábor
Takács Albert
Téglási András

Szakmai lektor

Kukorelli István

© A szerzők, 2019

© A szerkesztők, 2019

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	13
ALKOTMÁNYELMÉLETI ALAPOK	15
I. Alkotmány és alkotmányosság (<i>Gárdos-Orosz Fruzsina – Schweitzer Gábor</i>)	17
1. Bevezetés: Az alkotmányjog mint közjog	17
2. Az alkotmányjog és forrásai	18
3. Az alkotmány fogalma	19
4. Az alkotmány két felfogása	19
5. A normatív (előíró) alkotmányosság és mozgatórugói	20
6. Alkotmánybíráskodás	23
7. Az alkotmány megjelenési formái (írott, íratlan)	24
8. Az alkotmány elfogadása és módosítása	26
9. Jelenkori alkotmányozási folyamatok és a külföldi minták szerepe	29
10. Alkotmány és jogállamiság	30
II. Az alkotmányos demokrácia elve és intézményei (<i>Takács Albert</i>)	33
1. Az államok jellemzésének három alapkategóriája	33
1.1. A jogállam fogalma	33
1.2. Az alkotmányos állam fogalma	34
1.3. Az alkotmányos demokrácia fogalma	36
2. Az alkotmányos demokrácia fogalmának elemei	37
2.1. A demokrácia jelentései	37
2.2. A demokrácia procedurális és értékalapú szemlélete	38
2.2.1. A procedurális demokrácia	39
2.2.2. Az értékalapú demokrácia	40
2.2.3. Rövid mérleg	42
2.3. A demokrácia intézményes modelljei	42
2.3.1. A többségi demokrácia westminsteri modellje	43
2.3.2. A konszenzusos demokrácia	44
2.3.3. A pluralista demokrácia	45
3. Az alkotmány korlátozó szerepe	46
3.1. A hatalommegosztás elve	47
3.2. Az emberi jogok elismerése és biztosítása	47
3.3. Az alkotmány elsőbbsége	48
III. Jogállamiság (<i>Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	49
1. A jogállamiság fogalma	49

2.	A jogállamiságról elméletben	49
3.	A nemzetközi és az európai uniós környezet	52
4.	A jogállamiság a magyar alkotmányjogban	54
4.1.	A jogállamiság fogalma Magyarországon – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jét követő gyakorlata	54
4.2.	Az Alkotmány alapján kialakított jogállamfelfogás	58
5.	A jogállamfogalom egy lehetséges definíciója	59
IV.	A hatalommegosztás (<i>Erdős Csaba</i>)	61
1.	A hatalommegosztás mint az alkotmányos demokrácia egyik alapelve	61
2.	A hatalommegosztás elvének kialakulása, fejlődése	63
2.1.	Az előképek	63
2.2.	John Locke elmélete a hatalommegosztásról	65
2.3.	Montesquieu, a hatalommegosztás „pápája”	67
3.	A hatalommegosztás dimenziói	68
3.1.	Az institutionális hatalommegosztás	68
3.2.	Funkcionális hatalommegosztás – Montesquieu újragondolva	70
3.3.	A hatalommegosztás temporális síkja	70
3.4.	Hatalomkoncentráció vagy önvédelmi mechanizmus: a parlamentáris hatalommegosztás sajátosságai	72
3.5.	A politikai és jogi konstitucionalizmus	74
3.6.	Alkotmányozó hatalom vs. törvényhozó hatalom	75
3.7.	A területi alapú – territoriális, vertikális – hatalommegosztás	75
3.8.	Közvetlen demokrácia vs. képviseleti demokrácia	76
3.9.	Túl a jogi normákon...	76
4.	A hatalommegosztás hazánkban – vázlat	77
V.	A szuverenitás fogalma az alkotmányjogban (<i>Halász Iván – Jakab András</i>)	81
1.	Szuverenitás – fogalmi bevezetés	81
2.	A szuverenitásfogalom megszületésének társadalmi körülményei és történeti előzményei	82
3.	Az újkori szuverenitásfogalom alakváltozásai a nemzeti jogokban és jogtörténetekben	85
4.	A szuverén Magyarország helye a nemzetközi közösségben	90
VI.	Köztársaság, republikanizmus, népszuverenitás, demokrácia, patriotizmus (<i>Halász Iván</i>)	93
1.	A köztársasági eszme fogalmának kialakulása az ókori Rómában	93
2.	A köztársasági eszme újkori megjelenése és az amerikai szabadságharc	95
3.	A köztársasági eszme a forradalom utáni Franciaországban	97
4.	A köztársasági eszme és államforma története Magyarországon	99
5.	Köztársaság és népszuverenitás	103
6.	A népszuverenitás eszméje Magyarországon	104
7.	A köztársasági erények fogalma és jelentősége	105
8.	Az alkotmányos patriotizmus	107
9.	A köztársasági eszme és a republikánus értékek a magyar Alaptörvény tükrében	110

10. A demokrácia fogalma a modern alkotmányjogban és a magyar Alaptörvényben	114
10.1. Bevezetés	114
10.2. A demokrácia fogalmának előtörténete	115
10.3. A demokrácia és a többségi döntéshozatali elv igazolása	119
10.4. A demokratikus autoritás biztosítása és a politikai részvétel lehetséges módozatai	120
10.5. A demokrácia kérdése a modern külföldi alkotmányokban	121
10.6. A demokrácia kérdése a magyar alkotmányjogban	123
VII. Az alkotmányos identitás fogalma és funkciója (<i>Halász Iván</i>)	125
1. Az alkotmányos identitásról szóló szakirodalmi diskurzus kezdetei	125
2. Az uniós bírói fórumok és a tagállami alkotmánybíróságok véleménye az identitásról	134
3. A magyar Alkotmánybíróság alkotmányosidentitás-fogalma	136
VIII. Az állam összetevői (terület és lakosság) (<i>Halász Iván</i>)	143
1. Az államhatár, a terület és a lakosság	143
2. Az állam jogi fogalma	143
3. Az államterület és államhatár	145
4. Az állam népessége – a lakosság	148
5. Az állampolgárok, küllhoni magyarok, menekültek és más külföldiek	150
5.1. A magyar állampolgárság fogalma, rövid története és főbb szabályai	150
5.2. Az uniós polgárság intézménye	158
5.3. Az Alaptörvény és a külföldiek egyes csoportjai	159
MAGYAR ALKOTMÁNYJOGI ALAPOK	165
IX. A magyar alkotmányfejlődés a polgári kortól napjainkig (<i>Halász Iván – Schweitzer Gábor</i>)	167
1. A nemesi-rendi alkotmányosság alkonya az újkori Magyarországon	167
2. A polgári alkotmányosság hajnala: az 1848/49-es forradalom és szabadságharc alkotmányos törekvései	168
3. A kiegyezés időszaka (1867–1918)	169
4. A forradalmak kora (1918, 1919)	171
5. A „közjogi provizórium” időszaka (1919/1920–1944)	172
6. A koalíciós időszak polgári demokratikus alkotmányos törekvései (1944/45–1949)	174
7. A szocialista alkotmány korszaka (1949. évi XX. törvény)	175
8. Rendszerváltás és alkotmányozás	177
9. Az 1990 és 2010 közötti időszak	179
10. Az Alaptörvény születése és általános bemutatása	181
10.1. Az Alaptörvény elfogadása	181
10.2. Az átmeneti rendelkezések, az Alaptörvény-módosítások és a nemzetközi viták	183

10.3. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság korábbi határozatainak felhasználhatósága	185
10.4. Az Alaptörvény terminológiai sajátosságai és megoldásai – az Alaptörvény és a történeti alkotmány	186
10.5. A történeti alkotmány kérdése és az Alkotmánybíróság	187
10.6. Az Alaptörvény szerkezete	189
10.7. Az Alaptörvény és a „megváltoztathatatlanság”	190
10.8. Nemzeti hitvallás	192
X. A magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlata – a kezdetektől a rendszerváltásig (<i>Schweitzer Gábor</i>)	195
1. A hazai alkotmányjog-tudomány kialakulása és fejlődése a kiegyezésig	195
1.1. A kezdetektől a Ratio Educationisig	195
1.2. A történeti-jogi közjogtudomány	196
1.3. A historizáló alkotmányszemlélet dilemmái	198
2. A polgári kori alkotmányjog-tudomány a kiegyezéstől a második világháborúig	199
2.1. A közjogi dogmatika térnyerése – módszertani kérdések	199
2.2. Monografikus igényű feldolgozások a 19–20. század fordulóján	201
2.3. A két világháború közötti közjogi provizórium időszaka	202
2.3.1. Közjogi provizórium és jogfolytonosság	202
2.3.2. A közjogdogmatikai szemlélet megújítása	203
2.3.3. Az alkotmányjog-tudomány kutatási területei	204
3. A szocialista államjogtudomány időszaka	206
3.1. A polgári alkotmányjog-tudomány alkonya	206
3.2. Fogalmi közelítések a szocialista államjoghoz	207
3.3. Kutatási irányok és területek	208
XI. Állami és nemzeti jelképek (<i>Schweitzer Gábor</i>)	211
1. Magyarország állami és nemzeti szimbólumai	211
2. A Szent Korona szimbolikája	214
3. Az államnév szimbolikája	215
4. Az állami és nemzeti jelképek használata	216
5. Az állami és nemzeti jelképek büntetőjogi védelme	217
XII. A politikai közösség fogalma, összetevői és alapértékei (<i>Halász Iván</i>)	219
1. A magyar nemzet és a magyar politikai közösség	219
2. Magyarországi nemzetiségek – államalkotó tényezők	221
3. A határon túli magyar állampolgárok és a magyar politikai közösség	224
4. A magyar állam alkotmányos önmeghatározása	225
XIII. Az Alaptörvény állam- és társadalomképe (<i>Halász Iván</i>)	233
1. A Nemzeti hitvallás neve és jellege	233
2. Isten és a vallási értékek az Alaptörvényben	236
3. A Nemzeti hitvallás egyéb tartalmi részei	239
XIV. A magyar állam vallási semlegessége (<i>Schweitzer Gábor</i>)	241
1. Az állam semlegességének területei	241

2.	A magyar állam vallási és világnézeti semlegessége	242
2.1.	Az állam vallási és világnézeti semlegessége a rendszerváltás időszakában	242
2.2.	Az Alkotmánybíróság semlegességi koncepciója	243
3.	Az állam vallási és világnézeti semlegességének dilemmái az Alaptörvény elfogadása óta	247
3.1.	Az Alaptörvény és a vallási semlegesség	247
3.2.	A vallási semlegesség értelmezési keretei	248
3.3.	Az állam és a vallási közösségek különvált működése	249
3.4.	Az Alkotmánybíróság és a semlegesség	249
3.5.	A vallási közösségek jogállása, a bevett egyházak elismerése, a vallási tevékenység fogalma a semlegesség szempontjából	251
4.	Összegzés	255
XV.	A gazdasági alkotmány (<i>Téglási András</i>)	257
1.	A gazdasági alkotmány fogalma	257
2.	A gazdasági alkotmány tartalma	259
3.	A gazdasági alkotmányjog és a gazdasági alkotmányosság	261
4.	A gazdasági alkotmány Magyarországon a rendszerváltás előtt	262
5.	A gazdasági alkotmány Magyarországon 1989–2012 között	264
6.	A gazdasági alkotmány Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően	264
7.	A közpénzügyek szabályozása az Alaptörvényben	267
8.	A költségvetésre vonatkozó alapvető szabályok	268
9.	Az államadósságfék	269
10.	Pénzrendszer	271
11.	A nemzeti vagyon és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének köre	271
	A HATALOMGYAKORLÁS MÓDJÁ	275
	Bevezetés (<i>Halász Iván</i>)	277
XVI.	Közvetett demokrácia és a választási rendszer. A választások és a pártok jogállása (<i>Horváth Attila</i>)	279
1.	A választások közjogi alapjai	279
1.1.	A választásokra vonatkozó nemzetközi sztenderdek	280
1.2.	A választási rendszer jelentősége	282
2.	Az országgyűlési választási rendszer	283
2.1.	Az 1989-es választási törvény	283
2.2.	A hatályos országgyűlési választási rendszer	284
2.2.1.	Az egyéni választókerületek	285
2.2.2.	Az országos lista	286
3.	Az Európai Parlament tagjainak megválasztása	291
4.	A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása	292
4.1.	A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú települések	294

4.2.	10 000-nél több lakosú települések és a fővárosi kerületek	296
4.3.	Fővárosi közgyűlés	298
4.4.	Megyei önkormányzatok	299
4.5.	Polgármester-választás	300
5.	Pártok	300
5.1.	A pártok az Alkotmányban és az Alaptörvényben	301
5.2.	A pártok rendeltetése	302
5.3.	A párt alapítása, szervezete és működése	304
5.4.	A pártok vagyona és gazdálkodása	305
XVII.	Közvetlen demokrácia (<i>Halász Iván</i>)	309
1.	A közvetlen demokrácia intézményeiről általában	309
2.	A közvetlen demokrácia intézményei Magyarországon az 1989 és 2010 közötti időszakban	311
3.	A közvetlen demokrácia intézményei a hatályos magyar jogrendben	313
	JOGFORRÁSOK ÉS A TÖBBSZINTŰ ALKOTMÁNYOSSÁG	317
XVIII.	Az integrált jogforrási rendszer (<i>Cserny Ákos – Orbán Balázs András – Téglási András</i>)	319
1.	Magyarország belső jogforrási rendszere	319
1.1.	Az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása	319
1.2.	Az Alkotmánybíróság határozatai	321
1.3.	A jogszabályok	322
1.3.1.	A törvények	323
1.3.2.	A törvény erejével bíró rendeletek	325
1.3.3.	A központi rendeletek	329
1.3.4.	Az önkormányzati rendeletek	331
1.3.5.	A jogszabályok érvényessége, hatálya, megalkotásuk alapvető követelményei	332
1.3.5.1.	A jogszabályok érvényessége	332
1.3.5.2.	A jogszabályok hatálya	336
1.3.5.3.	A jogalkotás alapvető követelményei	340
1.3.5.4.	A jogszabály szerkezete	344
1.4.	A Kúria által alkotott kötelező jogforrások	346
1.4.1.	A jogegységi határozat	346
1.4.2.	A Kúria önkormányzati határozata	347
1.5.	A közjogi szervezetszabályozó eszközök	347
1.5.1.	A normatív határozat	348
1.5.2.	A normatív utasítás	349
1.6.	A belső jog további, sajátos forrásai	349
1.6.1.	A bírói esetjog (precedensjog)	350
1.6.2.	Az egységes jogértelmezést segítő, nem kötelező jogforrások	350
1.6.3.	A szokásjog	351
2.	A nemzetközi jog és az uniós jog	352
2.1.	A nemzetközi jog definíciója, tárgya, alanyai	352

2.2. A nemzetközi jog forrásai	352
2.3. A nemzetközi jog a magyar integrált jogforrási rendszerben	355
2.4. Hogyan alakul a nemzetközi jog és a belső jog közötti hierarchia?	359
2.5. Nemzetközi bírói fórumok joga a magyar integrált jogforrási rendszerben	360
3. Az Európai Unió joga	361
3.1. Az Európai Unió sajátossága, jogforrásai	361
3.2. Az Európai Unió jogának sajátosságai	367
3.3. Az Európai Unió jogának helye az integrált magyar jogforrási rendszerben	370
XIX. Többszintű alkotmányosság (<i>Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	373
1. A többszintű alkotmányosság fogalma és megjelenési formái	373
2. Konfliktusok és megoldások a többszintű alkotmányosság rendszerében	376
3. Magyarország és a többszintű alkotmányosság	378
4. A hatáskörök kölcsönös tisztelete	380
Felhasznált irodalom	381
Szerzők	403

III. Jogállamiság

Gárdos-Orosz Fruzsina

1. A jogállamiság fogalma

Aligha vitatható, hogy a jó állam bármelyik fogalmát fogadjuk is el, annak feltétlenül része kell, hogy legyen az olyan jogállami értékek érvényesülése, mint a jogbiztonság, a jogalkotás és a jogalkalmazás kiszámíthatósága és az állami szervek jogszerű működése.

Épp amennyire közmegegyezés látszik azonban abban, hogy a jogállami értékek érvényesülése, illetve garantálása elengedhetetlen az állam működése során, annyira nincs közmegegyezés a jogállam(iság) pontos fogalmáról. A jogtudomány körében többféle definíció alakult ki, így különösen a klasszikus Albert V. Dicey,¹ a Lon Fuller² és a Joseph Raz³ jogtudósok által kidolgozott meghatározások a legismertebbek. Ezek a meghatározások elsősorban a jogállamiság mint **az állam joghoz kötöttsége és a polgári jogegyenlőség általános alapelveit foglalják össze**. Bár a jogállam a jogtudomány hosszú ideje egyik kiemelt kutatási területe, az igazolásáról, tartalmáról és hatáiról napjainkban is folyamatosan intenzív tudományos diskurzus folyik.⁴

2. A jogállamiságról elméletben

Az Aquinói Szent Tamás és Szent Ágoston nevével fémjelzett természetjogi elgondolás szerint annak figyelembevételével kellett kialakítani az ember alkotta jogot (*ius humanum*), hogy létezik egy isteni jog, amely e fölött áll.⁵ Amikor ez a felfogás háttérbe szorult, az állami jogoknak már maguknak kellett választ adniuk a korábban más módon rendezett kérdésekre.⁶ Három alapvetően megkülönböztethető megoldás született: **az angol rule of law, a francia konstitucionalizmus és a német Rechtsstaat** koncepciója. A szabadságjogok

¹ DICEY, Albert V. (1957): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10th ed. London, Macmillan & Co.

² FULLER, Lon L. (1995): Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE ÁJK.

³ RAZ, Joseph (1979): The Rule of Law and Its Virtue. In RAZ, Joseph: *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*. Oxford, Clarendon Press.

⁴ A jogállamiság tartalmi elemeinek komplexitásáról és a jogállam mérhetőségéről lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (2014a): A Jó Állam jogállami követelményei. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége*. Budapest, NKE. Jelen fejezet ezen tanulmány szerző által írott részein alapul.

⁵ FRIVALDSZKY János (2007): *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat.

⁶ JAKAB András (2007): A szükségállapot alapvető dilemmája. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 2. sz. 45.

védelmének zálogát a franciák a rendes bíróságtól elkülönült közigazgatásban látták, amelynek része, hogy a közigazgatási bíráskodással összefüggő jogvédelem is a közigazgatáson belül valósul meg. Később a hatalomkorlátozás záloga, hogy a *Conseil d'État* mellett *Conseil Constitutionnel* is működik, amely kifejezetten a jogszabálytervezetek alkotmányossági vizsgálatára volt eredetileg hivatott.⁷

A joguralom gondolata **Albert Venn Dicey** megfogalmazásában vált ismertté. Dicey szerint ez azt jelenti, hogy **a kormánynak nincs önkényes hatalma, tehát a jog elsődleges a hatalommal szemben.** Ennek garantálása intézményes garanciák megteremtését teszi kívánatossá. Mivel Dicey a *common law* rendszerben gondolkodott, azt is kifejtette a jogállamiság részeként, hogy a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jogot mindenkinek be kell tartani. Ezen értelmezése hasonló tartalmat kapott, mint „a törvény előtt mindenki egyenlő”. Dicey szerint az *common law* értelemben vett alkotmány a rendes jog része, azt az emberek harcolták ki a bíróságok előtt, és mindenkinek be kell tartania.

A német *Rechtsstaat* gondolatát Takács Péter jogtudós egy Robert Mohl-szemelvénnel mutatja be. Ezek szerint a jogállamiság az értelem vezette állam, amely fenntartja önnön jogrendjét, lehetővé teszi az észszerű emberi célok elérését, biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, és lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.⁸ A jogállamiság érték kategóriaként született, majd általános értelmezési elvvé, később normatív fogalomná vált. A normatív fogalomnak sok jogi elv képezi a részét, például az, hogy a jogrendszer hierarchikusan épül fel, élén az alkotmánnyal, a törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött, a törvényalkotás tárgyköreit törvény rögzíti, jogszabálynak visszaható hatálya nem lehet, a jog biztosítja az alapvető emberi jogokat, a kormányzás és a közigazgatás a törvénynek alárendelten működik, jogbiztonság van, közigazgatási jogviszonyban az alanyi jogokat a közigazgatási bíráskodás biztosítja, a jogszolgáltatásban az egyént megilleti a bizalmi elv, az alkotmányosság biztosítékát az Alkotmánybíróság jelenti.⁹

Jakab András és Györfi Tamás összefoglaló céllal készült elméleti munkája az Alkotmány kommentárja vonatkozó részében a Lon Fuller által alkotott jogállamiság-fogalmat állítja előtérbe. Ezek szerint a formális jogállamiságnak nyolc kritériuma van. Ezek egy része a törvényalkotás, más részük a jogalkalmazás számára fogalmaz meg követelményeket. Kifordítva Fuller kritériumait, rögzíthető, hogy egy jogállamban az államnak csak jogszabályokkal lehet előírni a magatartási normákat, a jogszabályoknak hozzáférhetőnek kell lenniük, érvényesülnie kell a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának, a jogszabályoknak érthetőeknek és világosaknak kell lenniük, nem lehetnek egymásnak ellentmondóak, és nem fogalmazhatnak meg lehetetlen elvárást. A jogszabályok nem változhatnak követhetetlenül gyakran, illetve a kihirdetett jogszabályok és azok tényleges megvalósulása között összhangnak kell lennie.¹⁰

Egyes elméletek nem a jogszabályokból, illetve a jogalkalmazásra vonatkozó követelményekből indulnak ki, hanem abból, hogy a jogállamiság lényege, hogy **legyen olyan fórumrendszer (azaz alkotmányos intézmények, részben állami szervek) és eljárási szabályok, amelyek a viták elvszerű eldöntését lehetővé teszik.** Ez azért fontos, hogy

⁷ SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (2014): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág. 171–211.

⁸ MOHL, Robert von (1995): Jogállam. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE ÁJK. 32–36.

⁹ TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 209–212.

¹⁰ FULLER 1995, 114.

a döntések ne a személyes akarat véletlenszerű megnyilvánulásai legyenek.¹¹ Úgy tűnik azonban, hogy a jogállam mai fogalma mindezek mellett vagy éppen ezen kritériumokon felül egy, a formális mellett a tartalmi (materiális) jogállamiság fogalmához kötött, és még azon is túlmutató **politikai eszmény**.¹²

Az állam jogszerű, ha szubsztanciája a jogban rejlik.¹³ Bár a jogátvétel eredményeként a német *Rechtsstaat*, az angol *rule of law* vagy a francia *konstitucionalizmus* alapján működő jogállamok vitathatatlanul közeledtek egymáshoz, még most is vannak különbségek az egyes államok között a tekintetben, hogy hogyan képzelik el a jog uralmát. Az egyes államokban a fent felsoroltak közül más és más garanciákat tekintenek elengedhetetlennek, mégis van a jogállamiságnak egy közös értelmezése, amelynek lényege a hatalom korlátozottsága.¹⁴

Máthé Gábor jogtudós szerint a „mi jogállamunk” olyan állam, amelynek fő gondolata a jogbiztonság, és éppen ezért a jog az állam működésének a mércéje. **A jogállam tehát alkotmányos állam, amely meghatározza a törvényhozás eljárási szabályait, a törvény állama, amely szabályozza az egyén magatartását, állami szerveket hoz létre, amelyeknek meghatározza a felépítését és a kompetenciáját, illetve jogvédő állam, ami azt jelenti, hogy az alkotmány és a törvények betartását állami intézmények útján kell kikényszeríteni.**¹⁵

A magyar jogirodalom sokszor a német jogfejlődésre hivatkozik, ahol a 19. században elsősorban a **formális jogállam** megerősítése volt a cél, a **közhatalom joghoz kötöttségét kellett kiépíteni**. Nagy-Britanniában és Franciaországban inkább a **materiális jogállam** fogalma került előtérbe. Ez azt jelentette, hogy **az alapjogok érvényesülését kellett biztosítani a hatalommegosztás elvén működő államnak**. A második világháborút követően Németország után a legtöbb alkotmányos demokrácia áttért a materiális jogállam koncepció érvényesítésére, és Magyarország is ezt a felfogást vette át az 1989-es rendszerváltáskor.¹⁶ A jogállamiság legáltalánosabb értelemben a jog uralmát jelenti, a **jogbiztonságot, a megszerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását**. Az általános jogállami követelmények között a közjogi érvényesség azt jelenti, hogy **jogszabályt csak arra alkotmány útján feljogosított szerv hozhat, jogilag előírt eljárásban, jogszabályban meghatározott rendben és többségi döntésként. Jogszabályban előírt módon továbbá ki kell hirdetni, közzé kell tenni a jogszabályt, és meg kell határozni a hatálybalépés idejét és módját.**¹⁷ **A jogállamiság fogalmának normatív tartalma van.** A jogállamiság egy konkrét alkotmányossági mércét jelent, egy adott norma megítélhető önmagában a jogállam mércéje alapján. A jogállamisághoz tartozik mindezek a szempontokon túl a hatalommegosztás igénye és az emberi jogok védelme. Így alakul a formális jogállamiság koncepciója kiegészülve a materiális

¹¹ SCHAUER, Frederick (2014): A jogszabályok és a jog uralma. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás – SZABÓ Miklós szerk.: *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bóbor. 418–419.

¹² GYÖRFI Tamás – JAKAB András (2009): Jogállamiság. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 156.

¹³ MÁTHÉ Gábor (2013): Szuverenitás – Jogállam. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. sz. 19.

¹⁴ SÁJÓ 1995.

¹⁵ MÁTHÉ 2013, 18.

¹⁶ TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2013, 72. A vonatkozó fejezetet Trócsányi László jegyzi.

¹⁷ SMUK Péter szerk. (2014): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Széchenyi István Egyetem. 58–59. és 60.

jogállamiság koncepciójává. Egy demokratikus államban korlátlan és korlátozhatatlan hatalomgyakorlás nincs. Az alkotmányos jogbiztonság címszó alatt tehát a normavilágosságot és egyértelműséget, az eljárási jogbiztonságot, a szerzett jogok védelmét, a jogkövetésre felkészüléshez szükséges kellő hatálybalépési idő követelményét, a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmát értjük, és emellett a hatalommegosztást és az állam aktív alapjogvédelmi kötelezettségét.¹⁸

Az alkotmányokban a kiemelkedő normák közé tartoznak a jogállamiságról szóló alkotmányi rendelkezések, amelyek igazoló normaként funkcionálnak a többi norma számára.

3. A nemzetközi és az európai uniós környezet

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a jogállam tartalmi elemeinek meghatározása érdekében elfogadott jelentése összegzi, hogy **a jogállam fogalmi elemei a következők: a jog uralma, a törvényesség biztosítása, a jogbiztonság követelménye, az önkényesség tilalma, a független bírói szervekhez való fordulás joga, az emberi jogok védelme, a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve.**¹⁹ Az európai közös alkotmányos örökségnek emellett két fő eleméről olvashatunk általában a jogállamisággal kapcsolatban a nemzetközi elvárások szintjén: az egyenlőséget és a politikai pluralitást biztosító választási szabályok mellett rendszeres időközönként lebonyolított szabad választásokról, illetve az emberi jogok védelméről.

Az európai értelemben vett jogállamiság az alaptörvényen kívül álló és ennél fogva tárgyilagos érték- és eszmerendszer.²⁰ A jogállamiság elvei minden közhatalmat gyakorló jogalanyt kötnek, ezért jelenik meg a kérdés az Európai Unió értékrendjében is. Úgy tűnik, hogy míg más alapértékek, mint az egyenlőség vagy a kisebbségi jogok elismerése tekintetében elég nagy a nézetkülönbség az unió tagállamai között, a jogállamiság jelentősége kapcsán hasonló álláspontra helyezkedik mindenki.

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikk második mondata a jogállamiságot kötelezővé teszi az uniós tagállamok számára. Ezt az értelmezést az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése és a 49. cikke is megerősíti, amelyek azt mondják ki, hogy az unió tagállamai megfoszthatóak bizonyos jogosultságoktól, ha nem tesznek eleget a jogállamiság követelményének. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami nemzeti identitás, amelyre hivatkozással egyes tagállami szabályozások esetében kivételt lehet képezni egy uniós rendelkezés kötelező hatálya alól, nem vonatkozhat a 2. cikk (2) bekezdésében foglalt alapértékekre, azaz a jogállamiságra sem.²¹

Az uniós jog működésének alapvető elve a bizalom, az abban való hit, hogy más tagállamok is alkalmazzák a közös jogot. A bizalom elve pedig azon az alapfeltételezésen alapul, hogy az unió tagállamai jogállamok, ahol a jog érvényesülését a jól ismert

¹⁸ SMUK 2014, 62–64.

¹⁹ 2011. március 24. CDL (2010) 141rev2 Draft Report on the Rule of Law, § 40–63.

²⁰ KÜPPER, Herbert (2011): A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, 17. évf. 2. sz. 93.

²¹ A jogállamiságról szóló rendelkezés akkor került be az integráció joganyagába, amikor a jogállamiság megsértése miatt Ausztriával szemben alkalmazott szankciókat kívánták jogi alapokra helyezni. KÜPPER 2011, 93–94.

kritériumok biztosítják. A kölcsönhatás a tagállamok és az unió *sui generis* jogrendszerei között azt eredményezi, hogy az uniós elvárások mind a német *Rechtsstaat*, mind a *rule of law*, mind a francia konstitucionalizmus elképzeléseit ötvözik.²²

A jogállam lényegének ma már egész Európában az számít, hogy a vitákra a végső választ a jog adja, a társadalmilag jelentős életviszonyokat pedig a jog rendezi.²³ Sólyom László, az Alkotmánybíróság első elnöke és volt köztársasági elnök is erre utal 1983-ban megjelent monográfiájában, amikor azt magyarázza el, hogy más magatartási normák, mint az erkölcs vagy a vallás diverzifikálódása és hatóerejének gyengülése miatt ma már az emberek végső soron a jogtól várják a választ a problémáikra.²⁴

Herbert Küpper német jogtudós a modern jogállam fogalmi elemei között az alábbiakat sorolja föl, és a közös európai alkotmányos hagyomány részeként is ezeket tartja számon. A jogállam része az átfogó jogi szabályozás igénye, az, hogy cselekvési parancs vagy cselekvési program formájában minden jogviszonyra vonatkozik egy szabály, és ez a szabály mindenkire egyenlően vonatkozik. A materiális jogállam fogalmi keretein belül pedig a jognak igazságosnak kell lennie. Alapvető igazságosságnak bizonyosan a **jogegyenlőség** számít ma Európában. Minden jogi különbségtétel tehát külön indokolást igényel.²⁵ Az európai jogállamiság garanciális eleme emellett a **hatalommegosztás, a független bíráskodás, a bírói út garanciája, az alkotmánybíráskodás, a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége, ezen belül a közigazgatás törvényessége, a törvény fenntartása, a törvény elsődlegessége, a politikailag semleges közigazgatás és az, hogy a jogellenes közhatalmi tevékenységnek legyenek jogkövetkezményei.**²⁶ A szakirodalom a jogbiztonsággal kapcsolatban is megfogalmaz további, a közös európai hagyomány részének tekinthető feltételeket, részelemeket a formai és a tartalmi feltételek körében. Tartalmi feltételként említi a **viSSzaható hatályú jogalkotás tilalmát és a szerzett jogok védelmét. Az arányosság külön elvként jelentkezik, azaz az állami intézkedés nem okozhat az elérni kívánt előnynél nagyobb hátrányt.** A jogegyenlőség a közös alkotmányos hagyományok alapján az önkényesség fogalmában gyökerezik, vagyis **nem lehet indokolatlanul különbséget tenni az emberek között.** Végül az **alapjogok tiszteletben tartását** is jogállami értéknek említi a szerző, és megjegyzi, hogy mindez, tehát a jogállami értékrend csak úgy tud érvényesülni, ha **semleges az állam, semleges a jog.**²⁷ Ezt az álláspontot erősíti meg Kukorelli István jogtudós is az Alaptörvény és az Európai Unió szintjén megjelenő jogelvek összevetését elvégző írásában.²⁸ A jogállamiság Európai Unión belüli megóvására szolgáló keret – amelyet 2014. március 11-én fogadott el az Európai Bizottság – a jogállamiságot helyezi a középpontba. Úgy tarja, hogy a jogállamiság az alapja valamennyi olyan értéknek, amelyre az unió épül. A jogállamiság tiszteletben tartásának garantálása révén a többi alapvető érték védelmét is meg lehet erősíteni. Az Európai Bizottság az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában kifejtett elvek

²² KÜPPER 2011, 96

²³ KÜPPER 2011, 97.

²⁴ SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jog elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

²⁵ KÜPPER 2011, 98.

²⁶ BORBÁS Beatrix (2014): *A bírói hatalom kárfelelőssége*. Budapest, HVG-ORAC.

²⁷ KÜPPER 2011, 99–105.

²⁸ KUKORELLI István (2013): Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. sz. 4–12.

alapján tágan határozta meg a jogállamot, amely lényegében véve olyan rendszert jelent, ahol alkalmazzák és végrehajtják a jogszabályokat. A keret második melléklete a következő elemeit határozza meg a jogállamiságnak: a jogszerűség elve, a jogbiztonság elve, a végrehajtó hatalom önkényének tilalma, a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata független és hatékony rendszerben, a hatalommegosztás elve és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése és a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülése, amely ebben a kontextusban az egyenlő bánásmód elvét is jelenti.²⁹

4. A jogállamiság a magyar alkotmányjogban

A demokratikus rendszerváltás Alkotmányához hasonlóan az Alaptörvény Alapvetés B. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény szövege egyezik az Alkotmány szövegével, az Alaptörvény és az Alkotmány eltérő identitásából fakadóan szükséges újragondolni, hogy mit értünk jogállamiságon a magyar alkotmányos demokráciában.³⁰ Ennek a fogalomnak a definiálásához és részlemeinek meghatározásához elsősorban az Alkotmánybíróság 2012 utáni gyakorlatát tudjuk alapul venni. Mivel megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jét követő gyakorlata a szövegegyezésből következően elméletileg támaszkodik a korábbi alkotmány alapján kialakított értelmezési tételekre, a jogállamiságra vonatkozó, 2012 előtt megfogalmazott alkotmányos tételeket is áttekintjük. Magyarország ma már számos, többek között a jogállamiság egységesülő követelményrendszerének egyes elemei érvényesítésére hivatott nemzetközi egyezmény részes állama. Emellett az Európai Unió tagja. Mindez alapvetően befolyásolja azokat a kereteket, amelyekben az alkotmánydogmatika és az alkotmányelmélet újabb változásait értékelni tudjuk.

4.1. A jogállamiság fogalma Magyarországon – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jét követő gyakorlata

„A jogállamiság alapelvének, illetve a Magyarország jogállam kijelentés tartalmának az Alaptörvény egészére és egyes rendelkezéseinek értelmezésére kiemelkedő erejű hatása van. Ez a hatás nem marad meg az alkotmányos rendelkezések önmagába visszaforduló (intern) értelmezési körén belül, mert az Alaptörvény (és korábban az Alkotmány) külső (extern), reális és szociológiai (társadalmi) érvényesülésére is kiterjed. Az Alaptörvény tényleges érvényesülése, vagyis az alkotmányosság, tehát szoros kapcsolatban áll a jogállamiság létével, nemlétével vagy állapotával. A formális alkotmányosság mellett az alkotmányosság

²⁹ Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_hu.htm (letöltés ideje: 2019. 03. 27.) Ezeknek az elveknek a teljesebb kifejtése megtalálható az *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law* című közlemény első mellékletében.

³⁰ A régi és az új szabályok összevetéséről és az annak kapcsán kialakult alkotmánybírósági értelmezési gyakorlatról lásd TÉGLÁSI András (2014a): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014b.

értéktartalmának is érvényesülnie kell.”³¹ A tankönyv fogalma szerint „a jogállamiság részben más, az Alaptörvényben külön megtalálható, nevesített rendelkezések maradéktalan érvényesülését, részben más rendelkezésekben ki nem fejeződő alkotmányos értékek és tartalmak, követelmények együttesét, foglalatát jelenti”.³²

Az Alaptörvény a jogállamiság kimondása mellett annak számos követelményét külön nevesítve határozza meg. A jogállamiság tehát speciális fogalom, mert a jogállamiság fogalmából és annak részelemeiből áll.

Az Alkotmánybíróság 2012-ben, az Alaptörvény első évében az alábbi tárgykörökkel kapcsolatban érintette a jogállamiság kérdéskörét. A normakollízió kérdése,³³ a jogállamiság mint bizalomvédelem,³⁴ a jogállamiság mint a kellő felkészülési idő garanciája,³⁵ a jogállamiságból fakadó normavilágosság,³⁶ a jogállamiság mint a szerzett jogok védelme,³⁷ mint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma.³⁸ Az alkotmányjogi panaszos gyakorlattal kapcsolatban a jogállamisággal összefüggésben az Alkotmánybíróság pedig elsősorban azt vizsgálta, hogy a jogállamiság képezheti-e a jogsérelem alapját.³⁹

2013-ban is hasonló tárgykörökben születtek határozatok a jogállamiság értelmezése körében.⁴⁰ 2013-ban a jogállamiság egyik meghatározó elemével, a jogbiztonsággal foglalkozott legtöbbet az Alkotmánybíróság. A jogbiztonságot

- a bűnüldözés kockázatmegosztási elve,
- a joggyakorlat egységének biztosítása,
- a közhatalom törvény alá rendeltsége,

³¹ PATYI András (2013b): Jogállamiság. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. 27.

³² PATYI 2013b.

³³ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [54]–[60], [63]–[64].

³⁴ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [24], [29], [34].

³⁵ 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [14], [138]–[151].

³⁶ 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [26]; 31/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [25]–[26]; 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [50]; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [54]–[65], [84]; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [76], [79], [85], [111], [113].

³⁷ 25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [4], [37]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [12], [113]–[119], [136], [162].

³⁸ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [51]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]–[91]; 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [48], [51], [68]; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [33].

³⁹ 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [13]–[17]; 3321/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3327/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]–[12]; 3346/2012. (XI. 19.) AB végzés, Indokolás [6]–[8]; 3377/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [7]–[10].

⁴⁰ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [65], [78]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [46], [48], [56], [68], [80], [86], [88], [106], [127]; 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [40], [50]–[51], [55]–[56]; 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [15]; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [15], [17]–[18]; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [120]–[121]; 24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [36], [42]–[43], [45]–[47]; 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [43]; 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [147], [149]–[151], [153]; 30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26]; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [69]–[70], [72]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [27], [43], [45]; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [38], [48]; 3052/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [15], [21]; 3103/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [24]; 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]–[12]; 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [27]; 3231/2013. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [12], [40], [51]. Kifejezetten a formális jogállamiság kérdését érinti a 3083/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [19].

- az időszerűség,
 - a jogalkotói hatalommal való visszaélés,
 - a kellő felkészülési idő,
 - a normavilágosság,
 - a szerzett jogok védelme, valamint
 - a visszaható hatályú jogalkotás tilalma
- szempontjai alapján elemezte.⁴¹

A egyik legátfogóbban például az Alaptörvény hatálybalépése óta az Alaptörvényhez fűzött átmeneti rendelkezések alkotmányosságát elbíráló AB határozat foglalkozott a jogállamisággal [45/2012. (XII. 29.) AB határozat]. A bírói nyugdíjkorhatár csökkentésével foglalkozó ügy [33/2012. (VII. 17.) AB határozat] és a választási regisztrációról szóló határozat [1/2013. (I. 7.) AB határozat] pedig a jogállamiság fogalmának két további lényeges aspektusát világította meg a hatalommegosztás, illetve a demokratikus választások jelentőségének hangsúlyozásával. A következőkben ezt a néhány igen jelentős konkrét példát tekintjük át részletesebben annak bemutatására, hogy hogyan működhet a jogállamisággal összefüggő alkotmányos jogvédelem.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat kimondta, hogy az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontja arra hatalmazta fel az Országgyűlést, hogy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket (Ár.) alkotmányozóként fogadja el. Az Ár. szabályozási tárgyainak több mint kétharmada azonban nem a korábban hatályos Alkotmány és az Alaptörvény közti átmenetet rendező előírás volt, hanem hosszabb távra szóló, általános rendelkezések. **Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvényben megállapított, a jogalkotásra vonatkozó formalizált eljárási szabályok betartása a jogállamiságból fakadó alapvető alkotmányos követelmény, ezért e szabályok betartását akkor is vizsgálja a testület, amikor az Országgyűlés alkotmányozóként jár el.** Az Alkotmánybíróság e feladatköre az Alaptörvény védelméből fakad, amely Alaptörvény meghatározza, hogy Magyarország jogállam. A jogalkotásra adott felhatalmazás kereteinek a túllépése olyan súlyos eljárási szabályszegésnek minősül, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségének a megállapítását, így a jogszabály megsemmisítését vonja maga után. Bár ebben az esetben az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések megalkotására szóló felhatalmazást az Alaptörvény tartalmazta, a keretek túllépése az így megalkotott szabályok semmisségét eredményezte. Az Alkotmánybíróság szerint ezekre úgy kell tekinteni, mintha létre sem jöttek volna.⁴²

Az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg az Ár.-nek az Alaptörvényhez kapcsolódó olyan átmeneti rendelkezéseit, amelyek megfeleltek az Alaptörvényben foglalt felhatalmazásnak. **Az Alaptörvény védelme érdekében azonban a testület több alkotmányos követelményt is megfogalmazott az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére vonatkozó eljárást érintően.** Ezek közül kiemelten is fontos, hogy az Alaptörvény egységes jogi dokumentum, így valamennyi módosításának és kiegészítésének szerkezetileg és tartalmilag is koherens módon be kell épülnie az Alaptörvénybe. Az olyan rendelkezések, amelyek nem

⁴¹ A gyűjtést az Alkotmánybíróság éves kötetének tárgymutatója tartalmazza. *Az Alkotmánybíróság határozatait*, éves kötetek. Budapest, Magyar Közlönykiadó.

⁴² 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [75], [76], [92–104].

tartoznak az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe, nem jelenhetnek meg az Alaptörvényen kívül elhelyezkedő önálló jogszabályban és annak módosításaiban sem.⁴³

A bírói nyugdíjakkal kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) számú AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszos eljárásban vizsgálta a bírák jogállásáról szóló törvénynek azokat a szabályait, amelyek a korábbi 70. életévhez képest 2012. január 1-jével csökkentették a bírói szolgálati viszony felső korhatárát. Az új szabályok szerint a bírót a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár” elérésekor fel kellett menteni, ami azt jelentette, hogy az új felső korhatár a bíró születési évétől függően a 62. és a 65. életév közé került. A vizsgált rendelkezések alapján a felső korhatárt elérő bírákat a születési évüktől függően két lépcsőben, de legkésőbb 2012. december 31-ig fel kellett menteni.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az új szabályozás formai és tartalmi szempontból is sértette a jogállamiságból fakadó bírói függetlenséget, és az ebből eredő alkotmányos követelményeket. Formai szempontból garanciális jelentősége van annak, hogy a bírói hivatás gyakorlásának időtartamát, vagyis azt a felső korhatárt, amelynek az eléréseig a bírák elmozdíthatatlanok, sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek szóhasználatától a bírák jogállásáról szóló törvény eltér. A vizsgált szabályozás továbbá lehetőséget adott olyan értelmezésre, amely a korhatár meghatározását nem sarkalatos törvény körébe utalja. Az alkotmányjogi panaszosok esetében egyébként ténylegesen ez történt. A bírói felső korhatár mértékét a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló nem sarkalatos törvény életkortól függő, mozgó korhatárától tette függővé.

Tartalmi szempontból a vizsgált szabályok alkalmazása az Alkotmánybíróság szerint azzal járt, hogy az érintett bírákat rövid időn belül, adott esetben három hónap alatt elmozdították hivatalukból, és az ügyeik más bírákhoz kerülnek át. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a bírák szolgálati viszonyának felső korhatárát az alkotmányozó vagy sarkalatos törvény alkotója viszonylag szabadon állapíthatja meg, és az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le, a jogállamiság elvéből következik, hogy a felső korhatár csökkentésével járó új korhatárt csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bírák elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet bevezetni. Ez garantálja ugyanis a bírók függetlenségét, amely az a szilárd intézményi alap, amelyre minden jogállam épül.⁴⁴

A választási regisztrációról és a választási rendszerrel összekapcsolható egyes más szabályok alkotmányosságáról döntő 1/2013. (I. 7.) AB határozat a választási alapelvek érvényesülését szintén a jogállamiság fogalomrendszerébe ágyazta be. Jogállamról nem beszélhetünk akkor, ha a nép részvételét a hatalomgyakorlásban nem biztosítják a rendszeresen, a választási alapelvek tiszteletben tartása mellett lebonyolított választások.⁴⁵ A jogállamiság fogalmának elméleti értelmezése is két alapvető elem felől közelíti meg a formális jogállamiság kérdését. Az egyik megközelítés a jogszabályok közjogi érvényességére kérdez rá, a másik pedig arra, hogy milyen legitimációs alapon születnek ezek a jogszabályok. Az egyenlő részvételen alapuló tisztességes választás ezért az egyik legfontosabb alkotmányjogi kérdés.

⁴³ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [75], [76], [92–104]; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat [86].

⁴⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, különösen indokolás [75], [83].

⁴⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [52].

Bár az alkotmánybíróági gyakorlat korántsem minden esetben felel meg a korábbi gyakorlat által kikristályosított felfogásnak,⁴⁶ összességében véve elmondható, hogy a jogállamisággal kapcsolatos viták⁴⁷ ellenére az alkotmányelméleti megközelítések, alkotmányos elvárások hasonlóak maradtak az Alaptörvény hatálybalépését követően is.

4.2. Az Alkotmány alapján kialakított jogállamfelfogás

Tehát nemcsak az Alaptörvény és az Alkotmány szövegegyezése, hanem a 2012 utáni alkotmánybíróági gyakorlat is indokolja, hogy kiindulópontnak tekintsük a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróasága 1992-ben született határozatát, amely a jogállamiságot a köztársaság alapértékévé nyilvánította.⁴⁸ Az Alkotmánybíróaság szerint a jogállam tétele az Alkotmányban nemcsak kisegítő jellegű alapelvi szabály, hanem olyan önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.⁴⁹ „[A] jogállam minősítése egyszerre ténymegállapítás és egyszerre program is. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valósággá. A jogállam megvalósulása folyamat.”⁵⁰

Az Alkotmánybíróaság kimondta, hogy a jogállamiság megköveteli, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára (normavilágosság elve). A jogbiztonságot sérti a visszaható hatályú jogalkotás, a jogszabályok gyakori változtatásai, a jogszabályok kellő felkészülési idő nélküli hatálybaléptetése. A jogalkotás során a jogalkotó a jogalkotásra vonatkozó szabályokat tartsa be, hogy ne fordulhasson elő ezek súlyos sérelme, amely közjogi érvénytelenséghez vezet.⁵¹

Az Alkotmánybíróaság a materiális jogállamiság fogalmát is operacionalizálta. Kimondta, hogy az „államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magába foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét”.⁵²

Bár a hatalommegosztás elve nem szerepelt kifejezetten az Alkotmányban [az Alaptörvényben szerepel a C) cikkben], az Alkotmánybíróaság értelmezéssel a jogállamiság fogalmához kapcsolta ezt a tételt is, amely szerint nem létezhet korlátlan hatalom, a hatalommegosztás elvének érvényesülnie kell a jogállamban. Ennek természetesen számos konzekvenciájáról rendelkezett az Alkotmánybíróaság az elmúlt közel 24 év során.⁵³

⁴⁶ Lásd például 24/2013. (X. 4.) AB határozat.

⁴⁷ VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég.

⁴⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64–65.

⁴⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.

⁵⁰ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.

⁵¹ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.

⁵² 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 107, 209.

⁵³ Lásd például 2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41, 50–51.

Az Alkotmány alapján kialakult alkotmánybírószági gyakorlat teljességre törekvő bemutatása nem lehetséges.⁵⁴ Így van ez azért is, mert a jogállamiság fogalma az egyik leggyakrabban használt elem az alkotmánybírószági gyakorlatban. Így van ez azért, mert a testület sokszor akkor is a jogállamiságra hivatkozott, amikor egy speciális alkotmányos jog vagy érték elemzését, értelmezését folytatta le.

5. A jogállamfogalom egy lehetséges definíciója

A jogállamiság mint paradigma kezelése azért nehéz, mert több szinten közelíthetjük meg a kérdést. Az első szint a fogalom normatív és nem normatív értelmezése. A normatív értelmezésen belül is meg kell különböztetnünk az úgynevezett formális és a materiális jogállamisághoz kapcsolódó felfogást. Az Alkotmánybírószág gyakorlatának elemzésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogállamiság egyes kritériumai nem feltétlenül a jogállamiságba való ütközés vizsgálatakor jelennek meg a gyakorlatban, hiszen az alapvető jogok védelme vagy éppen a hatalommegosztás már a külön nevesített alkotmányi, alapvetőrendelkezésekben ölt testet.

Varga Csaba jogfilozófus a *Jogállamiság, egy éthosz dilemmája* című 2011-ben megjelent írásában⁵⁵ átfogó értelmezést ad a jogállamiságról, amely élesen rávilágít a fogalom komplexitására. Lényegi üzenete a jogállamiságnak eszerint az egymással ütköző értékek közt a jogállamiság éthoszának megfelelő egyensúlyozás művészete és mestersége; olyan állami törekvés, amely sohasem zárul le és ér véget. „Örökös tanulási folyamatot feltételez, mert új kihívások folyvást felmerülve folyvást új válaszokat kényszerítenek ki, új összefüggésekben mutatva a jogállami igény kiegyenlítő arculatát.”⁵⁶ Az Alaptörvény hatálybalépése után a jogállamkritikák rámutattak arra, hogy egy jogállamban a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét nem lehet megszüntetni vagy ebből egyes kormányzással összefüggő területeket kizárni, az igazságszolgáltatást nem lehet politikai kontroll alá helyezni, a Kormány és a Parlament összefonódó közhatalmát ellensúlyozó intézményeket, úgymint az ombudsmant, az igazságszolgáltatást, az Alkotmánybírószágot, a parlamenti ellenőrző szerveket (Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) és a Magyar Nemzeti Bankot nem lehet gyengévé és jelentéktelenné tenni azáltal, hogy részben intézményi átszervezéssel, részben a vezetők személyének politikai szűrésével a kormányzó hatalom befolyása alá kerüljenek. Nem lehet továbbá visszaható hatályú jogalkotás és átláthatatlan, a kellő felkészülési időt nem biztosító jogrendszer, amely sok esetben a személyek egyenlőségét érintő alkotmányossági kérdéseket vet fel olyan alapvető kérdésekben, mint például a demokratikus választási rendszer, amely a politikai közösség működésének alapja.⁵⁷ A szabadságot, békét és biztonságot biztosító jogállamban ezen értékek megőrzésére különösen figyelniünk kell.

⁵⁴ Az megtalálható GYÖRFI–JAKAB 2009, 155–195.

⁵⁵ Varga Csaba szerint a jogállamiság egyenesen egy kulturális eszmény, amelynek optimális megközelítésére törekszünk. VARGA Csaba (2011): Jogállamiság: egy éthosz dilemmája. *Társadalomkutatás*, 29. évf. 3. sz. 292.

⁵⁶ VARGA 2011, 287, 292.

⁵⁷ BORDÁS Mária (2012a): A hatékony állam győzelme a jogállam fölött? I. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 1. sz. 15–25., BORDÁS Mária (2012b): A hatékony állam győzelme a jogállam fölött? II. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 34–41.